العنوان: استراتيجيات و آليات تطوير و تحديث المنظمات الحكومية في الوطن العربي

المصدر: المؤتمر العربي الأول (التطوير والإصلاح الإداري من أجل رفع كفاءة الأداء المؤسسي ومواجهة الفساد) - المنظمة العربية للتنمية الإدارية - الأردن

المؤلف الرئيسي: الطعامنة، محمد محمود

محكمة: نعم

التاريخ الميلادي: 2008

مكان انعقاد المؤتمر: عمان

رقم المؤتمر: 1

الهيئة المسؤولة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية

الشهر: أكتوبر

الصفحات: 1 - 22

رقم MD: 120632

نوع المحتوى: بحوث المؤتمرات

قواعد المعلومات: EcoLink

مواضيع: القيادة الإدارية، العالم العربي، المنظمات الحكومية، التطوير الإداري، التنظيم الإداري، المهارات الإدارية، التضخم الوظيفي، الاستقرار الاداري، الواسطة، المحسوبية، الفساد الإداري، تكنولوجيا المعلومات، إدارة الجودة الشاملة

رابط: https://search.mandumah.com/Record/120632

استراتيجيات وآليات تطوير وتحديث المنظمات الحكومية في الوطن العربي

إعــداد
الأستاذ الدكتور/ محمد الطعامنه
قسم الإدارة العامة - كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية
مدير مركز الملكة رانيا للدراسات الأردنية وخدمة المجتمع
جامعة اليرموك
المملكة الأردنية الهاشمية

مقدمـــة:

تقـــع الإدارة والتنمـــية الإداريـــة فـــي الـــوطن العربي على مفترق طرق، فعلى مدى الـــسنوات الماضـــية تـــسارعت أحـــداث وتطـــورت وتـــبلورت اتجاهـــات عالمية تشكل في مجملهـــا تحـــديا كبيـــرا يـــواجه الإدارة الحكومـــية. وهـــذا التحدي ليس مقصورا على ميدان الإدارة والتنمـــية الإداريـــة، وإنمـــا يتـــسع ليـــشمل أداء الاقتصاد بوجه عام، حيث ان تحقيق الاســـتراتيجيات والـــسياسات الاقتـــصادية يعـــتمد بـــصورة أساسية على توافر إدارة حكومية فـــي مـــستوى تحقـــيق هـــذه الطمـــوحات والغايـــات، لان التغيير والتحديث الذي يتم إدخاله علـــى الـــسياسات الاقتـــصادية يـــتطلب فـــي المقابـــل تغييرا وإصلاحا وتطويرا جوهريا في الإدارة الحكومـــية فـــي الاتجـــاه الـــذي يـــتوافق مـــع هذه السياسات و إلا فان الفشل سيكون المصير المحتوم لها.

تـــتحدد فعالـــية أي بـــرنامج تطويـــري أو إصـــلاحي بمقارنة الموارد التي خصصت لـــه وكـــذا الـــنواتج المـــستهدفة مـــنه، ووفقا لهذا المفهوم فان المتابع لتحديث وتطوير الإدارة الحكومـــية فـــي الـــدول العـــربية يلاحـــظ مـــدى التعثر في أداء وأوضاع الأجهزة الحكومية العـــربية. ففـــي مجـــال بـــناء وتنمـــية الهـــياكل التنظيمية والكؤسسية، يمكن القول ان الدول العربية قد شهدت خلال نصف القرن الماضي ما يمثل مدا مؤسسيا عاليا.

فقـــد نـــشطت حـــركة بـــناء مؤسسات حكومية ومؤسسات إصلاح إداري بشكل غير مـــسبوق، لكـــن هـــذا المـــد المؤســـسي لم ينجح في تخفيف (مشكلة الإدارة)، حيث لم تسهم تلـــك المؤســـسات الولـــيدة فـــي تحـــسين الأداء الحكومـــي بل أسهم عمليا في زيادة التضخم الوظيفـــي والتنظيمـــي ونمـــت الأعـــراض المرضـــية لـــلإدارة البيروقراطية إضافة إلى نمو ظاهـــرة دكـــتاتورية تلـــك البيروقـــراطية، وانخفـــضت الإنتاجية وتدنت كفاءة العمل الإداري الحكومي وتمت ممارسات الفساد بصورة مختلفة.

لقـــد خطـــت الـــدول العـــربية خطـــوات متـــزايدة في تبني المداخل التقليدية لتحديث وتطويـــر الإدارة الحكومـــية مـــثل تبـــسيط الإجـــراءات، ووصـــف وتـــصنيف الوظائـــف، واللامركـــزية، وإعـــادة هـــيكلة وحـــدات القطـــاع العـــام، وبالرغم من تعدد تلك المداخل إلا انهـــا لـــم تـــسهم بفاعلـــية جوهـــرية فـــي تحـــسين مستوى الأداء الحكومي واحداث التنمية الإداريـــة المنـــشودة. مـــن هـــنا تكمـــن أهمـــية هذه الدراسة التي تحاول تجاوز تلك المداخل

لتلقي الضوء على الاستراتيجيات والمداخل الحديثة لتحديث وتطوير المنظمات الحكومية.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى ما يلي:

1- الوقوف على المشكلات التي تواجه الإدارة الحكومية في الوطن العربي.

2- بيان الظروف المستجدة التي تعمل بها المنظمات الحكومية المعاصرة، وسمات ومعالم تلك المنظمات في ظل نهج الإدارة المعاصرة.

3- مناقشة المداخل التقليدية لتحديث وتطوير المنظمات العامة وما لها وما عليها.

4- استعراض بعض الاستراتيجيات المعاصرة في تغيير واقع وتحديث وتطوير الإدارة الحكومية.

5- التعرف على نطاق استراتيجيات تحديث وتطوير الإدارة الحكومية والبدائل المتاحة أمام الدول العربية في هذا الإطار.

المشكلات التي تواجه الإدارة الحكومية في الوطن العربي:

تعاني المنظمات العامة في الوطن العربي من جملة من المشكلات تتمثل بما يلي[1]:

1- مشكلة التضخم الوظيفي:

وتبرز هذه المشكلة في وجود وحدات تنظيمية زائدة عن الحاجة، ويصل الأمر في بعض الدول العربية إلى وجود وزارات كاملة لا حاجة لها.

وربما يتساءل المرء عن سبب هذه المشكلة، حيث أن كثيرا من القيادات الإدارية العربية من يتصدون لهذه المشكلة وهم في الأساس سبب رئيسي في وجودها. ان المرء يمكنه ملاحظة كيف تتشكل بعض الهيئات أو الدوائر أو حتى الوزارات لغرض شخصي بحت ينتفي سبب وجودها بزوال هذا الشخص أو ذاك.

لقد ساهمت هذه المشكلة ببروز ظاهرة الترهل الإداري الذي يمكن فهمه بزيادة عدد الموظفين عن الحاجة لهم، إضافة إلى عجز هذا الكادر عن تحقيق أهدافه وذلك نقصا في الكفاءة والفاعلية.

2- التشابك التنظيمي:

ويقصد به وجود حالة من تنازع الاختصاصات، وقيام أكثر من جهاز حكومي بتقديم ذات الخدمة أو الرقابة أو التنفيذ، بما يخلق حالة من التشابك بين الوزارات والدوائر الحكومية المختلفة.

3- عدم الاستقرار التنظيمي:

ان تبعية أجهزة الإدارة العامة للنظام السياسي أسهم في طغيان قواعد اللعبة السياسية في الوطن العربي على قواعد العمل المهني، مما اضر بقدرة هذه الأجهزة بشكل كبير. ومما زاد الطين بله سرعة تغير وتبدل التشكيلات الحكومية وقياداتها مما يقف عائقا أمام قدرة القيادات على وضع خطط استراتيجية طويلة الأمد.

4- غياب معايير قياس الأداء المؤسسي:

لا تزال مسألة التحقق من قدرة المؤسسات الحكومية على تحقيق أهدافها من خلال نظام واضح المعالم لقياس وتقييم أداء تلك المؤسسات شبه غائبة عن التطبيق، وان وجدت فعلى نطاق ضيق جدا وبعيدة عن التطبيق الفعلي.

5- تفشي الواسطة والمحسوبية:

تتصف الإدارة العربية بشكل عام بابتعاد عن نظام الجدارة والاستحقاق سواء في قرارات الحكومات في التعيين والترقية أو في ميدان تقديم الخدمة العامة للمواطنين. والواسطة تعني دخول وسيط بين المستفيد من الخدمة ومقدمها. أما المحسوبية فتشير إلى تغليب المصالح الشخصية والفئوية واستئثار المحاسيب على غيرهم. وهي تمثل داء مستشري، لها أسباب سياسية واجتماعية وتشريعية.

6- تعقد الإجراءات:

تشير هذه المشكلة إلى تأخير معاملات المواطنين من خلال مرورها بحلقات غير مبررة، يشعر المرء معها ان لا فائدة منها إلا لتأخير وإزعاج المواطنين، وقد

تطول الإجراءات لخلق حالة مصطنعة للجوء إلى بعض المسؤولين والمواطنين ليتدخلوا مقابل نظير معنوي كالولاء السياسي أو الاجتماعي أو المادي.

7- الاعتماد الكبير على الحكومة من قبل المواطنين في شتى المجالات.

ان غياب روح الشراكة الحقيقية بين القطاع العام وباقي قطاعات الدولة (قطاع خاص ومؤسسات مجتمع مدني) أسهم في قيام الإدارة الحكومية بتقديم معظم الخدمات للمواطنين باعتبارها اللاعب الرئيس في الدولة متناسية دور باقي القطاعات لخلق حالة من حالات اللامركزية وتخفيف الأعباء عن الأجهزة المركزية وتوزيع السلطة بين المركز وفروعه في الأقاليم والمناطق المختلفة.

الظروف التي تعمل بها حكومة القرن الـ 21[2]:

تعمل المنظمات العامة في بيئة يمكن أن نصفها بما يلي:

1- منظمة القرن الـ 21 تعمل في ظل منافسة شرسة محليا وعالميا.

2- منظمة القرن الـ 21 لابد أن تتوجه عالميا.

3- منظمة القرن الـ 21 تتعامل مع تكنولوجيا متقدمة وتتقادم بسرعة أيضا.

4- منظمة القرن الـ 21 تعمل في عالم مضطرب فيه غموض.

5- منظمة القرن الـ 21 تنظر إلى الموارد البشرية بطريقة مختلفة.

- المورد البشري أغلى الأصول.
- التوجه لتمكين العاملين.
- تعزيز الالتزام الذاتي.
- التركيز على روح الفريق بدلا من الفرد.
- التركيز على فرق العمل الموجهة ذاتيا.

سمات ومعالم المنظمات المتميزة في ظل نهج الإدارة المعاصرة:

ان الحاجة إلى توفير مستوى أداء عالي يعتمد بصورة أساسية على مبدأ مهم هو ان (التميز) لا يتحقق بالتمني أو التقليد، وإنما بالتخطيط والإعداد وبذل الجهد وتحمل المشاق في سبيل التخلص من مورثات إدارية لم تعد تواكب العصر، واستيعاب

وتطبيق مفاهيم عصرية تنبع من طبيعة التحولات والأوضاع السائدة. ولكي تتعايش وتتكيف المنظمات العامة مع الظروف أعلاه، لابد أن تتميز تلك المنظمات بالخصائص السبع التالية:

1- القادة على جميع المستويات يحبون التغيير.

2- رؤية واحدة ورسالة مشتركة.

3- تبني استراتيجية هجومية محورها التميز في الأداء ورضا المواطنين.

4- إعادة هندسة عمليات المنظمات العامة.

5- هيكل تنظيمي مدمج مرن وصلاحيات قرب التنفيذ.

6- موارد بشرية محفزة وماهرة.

المداخل التقليدية في تحديث وتطوير المنظمات العامة (3):

يحتل الإصلاح الإداري أولوية خاصة في خطط التنمية الإدارية في الدول العربية، وتتصاعد هذه الأهمية بعد أن اتضحت حقيقتان أساسيتان: الأولى هي قناعة الحكومات العربية بان الإصلاح الإداري هو احد المحددات الرئيسة لمناخ الاستثمار، حيث أن تخلف الإدارة الحكومية هو واحد من الأسباب الكبرى لإحجام المستثمرين المحليين والأجانب. والحقيقة الثانية هي أن الإصلاح الإداري يوفر الأرضية الصلبة اللازمة لنجاح جهود التنمية الإدارية في الوطن العربي.

وفي إطار هذه الحقائق، يصبح من الضروري استعراض الاتجاهات والمداخل المختلفة للإصلاح الإداري، واختيار المناسب منها لظروف كل دولة على حده. وفي هذا الصدد يمكن التمييز بين مجموعتين من المداخل، وهي التقليدية من ناحية، والجذرية من ناحية أخرى. ومن الملفت للنظر ان الحكومات العربية درجت على استخدام المداخل التقليدية دون ان يصاحبها اثر فعال في تطوير الإدارة الحكومية ورفع محسوس لإنتاجيتها. ومن هذه المداخل التقليدية ما يلي:

1- قد تمثل عملية مد صلاحية الخدمة الحكومية ابسط المداخل والاتجاهات التقليدية، مثال ذلك مد صلاحية رخصة القيادة إلى عشر سنوات، أو صلاحية رخصة السيارة إلى ثلاث سنوات وغير ذلك، وقد يستخدم هذا المدخل كحل حاسم وسريع

لمواجهة الضغط على الإدارات الحكومية. لكنه لا يعكس أي تغير جوهري في أسلوب الخدمة ورفع كفاءتها.

2- تبسيط الإجراءات Simplification، مثل اختصار خطوات أداء الخدمة أو إعادة ترتيبها وتسلسلها، بغية تحقيق هدف حصول المواطنين على الخدمات المقدمة لهم من الدوائر بيسر وسهولة. صحيح ان هناك إنجازات ملموسة لعدد محدود من الدوائر الحكومية، لكن هذا المدخل لا يشمل تغييرا جذريا لأسلوب الإدارة الحكومية، بهدف حل مشكلاتها المزمنة، والذي يتمثل في المواجهة الشخصية بين الموظف الحكومي من ناحية، وطالب الخدمة من ناحية أخرى.

3- وصف وتصنيف الوظائف، من خلال تحديد الإطار العام والمرتكزات الأساسية التي يجب ان تحكم العمل في هذا المجال، وإجراء المسح للوظائف الحالية، ومقارنتها مع تعليمات وصف وتصنيف الوظائف، لتوفير بطاقات مكتوبة للوظائف الحكومية.

4- اللامركزية Decentralization، وهي أيضا من أكثر المداخل شيوعا في الأردن، والمقصود هنا لامركزية العمليات وليس بالضرورة لامركزية القرار. مثال ذلك تحويل مكان الخدمة من إدارة مركزية إلى انتشار جغرافي لفروع الإدارة المركزية في المحافظات والألوية.

5- التحديث Modernization، مثال ذلك إنشاء المكاتب البريدية الحديثة، ومبان الاتصالات اللاسلكية، وحوسبة كثير من الخدمات، كتلك المتوافرة في دائرة الأراضي والمساحة، وديوان الخدمة المدنية وغيرها.

6- إعادة هيكلة وحدات القطاع العام، بهدف تحسين أداء الجهاز الحكومي، مثل إعداد المشروعات لإعادة هيكلة الأجهزة المعنية بالاستثمار، وإعادة هيكلة وزارة التربية والتعليم وغيرها.

وبالرغم من تعدد المداخل التقليدية وتنوعها، فانه لا يجوز تناولها على أساس أنها مداخل بديلة يجري الاختيار من بينها، بل لابد من إدراك أنها قد تكون مكملة لبعضها البعض.

ماهية التغيير وأهميته:

يعد التغيير شعار اليوم للعديد أن لم يكن لمعظم المنظمات. وقد عرف التغيير بأنه "عملية إدخال تحسين أو تطوير على المنظمة بحيث تكون مختلفة عن وضعها الحالي وبحيث تتمكن من تحقيق أهدافها بشكل أفضل".

وعرف أيضا بأنه " إحداث تعديلات في أهداف وسياسات الإدارة أو أي عنصر من عناصر العمل التنظيمي مستهدفة احد أمرين أساسيين هما: ملائمة أوضاع التنظيم، أو استحداث أوضاع تنظيمية وأساليب إدارية وأوجه نشاط جديد يحقق المنظمة سبقا عن غيرها من المنظمات".

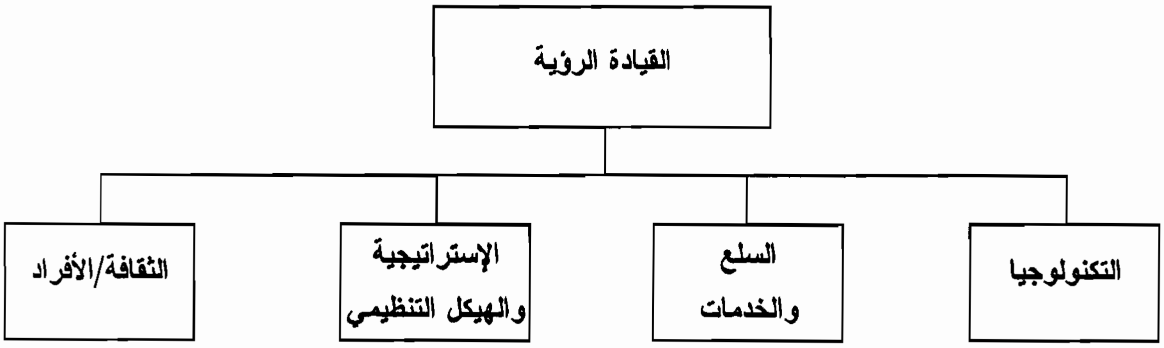
فالتغيير يعني أي تبديل أو تعديل في احد الأنظمة الفرعية من شكل إلى أخر، ويأخذ أشكال جديدة في المنظمة ويستجيب له المديرين بأشكال وطرق مختلفة كما وينظر إلى التغيير بأنه تحرك ديناميكي بإتباع طرق وأساليب مستحدثة ناجمة عن الابتكارات المادية والفكرية بحكم التقدم الفكري والمادي، حيث ينبثق التغيير من مجموعة مصادر قد تكون أفرادا أو جماعات من خارج المنظمة أو من داخلها أم من كلاهما معا.

لذلك فالتغيير هو استجابة ونتيجة طبيعية للتغيير الذي يحدث على التنظيمات والقدرة على التكيف والاستجابة، وهو حالة طبيعية في حياة الأفراد والمنظمات.

ومن الأمور التي يشملها التغيير كونه تكييف ملموس لجزء من المنظمة (جدولة العمل، أسس التقسيم الإداري، نطاق الإشراف، الآلات، وتصميم المنظمة، الأفراد) ، والتغيير قد يكون شاملا وجزئيا (وماديا ومعنويا) و (سريعا وبطيئا) ويكون أيضا جذريا (Rdical) وتدريجيا (Incremental).

مجالات التغيير:

يمكن للمديرين التركيز على أربع مجالات (أنواع) من التغيير كما هو موضح في الشكل التالي:



1- **التكنولوجيا (Technology):** وهي تتضمن عمليات الإنتاج للمنظمة شاملة قاعدتها المعرفية والمهاراتية. وتهدف هذه التغيرات إلى جعل الإنتاج أكثر كفاءة وأكثر حجما، وتشمل عمليات تغيير التكنولوجيا ما يلي:

- أساليب العمل.
- المعدات.
- تدفق العمل.

2- **السلع/ الخدمات:** وتتضمن تطويرا للسلع والخدمات المقدمة وما يتبع ذلك من خدمات لاحقة لهم.

3- **الإستراتيجية والهيكل:** ويتضمن هذا المجال ما يلي:

- تغيرات في الهيكل التنظيمي للمؤسسة.
- التقسيمات الإدارية.
- السياسات.
- الإدارة الإستراتيجية.
- أنظمة المكافأة والحوافز.
- العلاقات العامة.
- أجهزة ووسائل التنسيق.
- وسائل الرقابة.
- أنظمة المحاسبة والموارد المحلية.

مـــن الملامـــح المعاصـــرة لإدارة التغييـــر: إن علـــى المـــنظمات اليوم تبني إستراتيجية التغييـــر الجـــذري (الراديكالـــي) فـــي مجـــال الإســـتراتيجية وتـــصميم المنظمات، ومن الممارسات الشائعة في المنظمات العامة عمليات التغيير التالية:

- إلغاء بعض خطوات السلطة.
- لا مركزية اتخاذ القرار.
- تحول قوي باتجاه تبني هياكل تنظيمية أفقية (مدمجة).
- تمكين العاملين لتسهيل عملية اتخاذ القرار وحل المشاكل.
- إدارة الكترونية (حكومة الكترونية).

مـــن المفـــيد التأكـــيد هـــنا على إن فلسفة وسياسة تغيير الأنظمة الإدارية في هذا المجال تتم بمبادرة من الإدارة العليا. أي أن التغيير من الأعلى إلى الأسفل.

4- **الـــثقافة (Culture)**: وتتـــضمن تغييـــرات فـــي القـــيم والاتجاهـــات والـــتوقعات والمعـــتقدات، والقـــدرات وســـلوكيات الموظفـــين. إنهـــا تركـــز على التغيير في طريقة تفكير الموظفين، فهي تغيير في العقول وليس في الهياكل أو التكنولوجيا أو السلع.

إن المجـــالات الأربعـــة أعـــلاه متـــرابطة وتعتمد على بعضها البعض، فتغيير واحدة مـــنها يعنـــي تغييـــرا فـــي المجـــال الأخـــر، فالخدمـــة الجديـــدة مثلا قد تتطلب تغييرات في تكنولوجـــيا الإنـــتاج، كمـــا إن تغييـــر يطـــرأ على تصميم المنظمة قد يتطلب مهارات جديدة للموظفين.

المداخل الحديثة في تحديث وتطوير المنظمات العامة:

نظـــرا لان المـــداخل التقلـــيدية لا تمـــثل حلـــولا يمكـــن الاعتماد عليها للوصول إلى مـــنظمات عامـــة معاصـــرة تتـــصف بالكفاءة والفاعلية والتميز، حيث ان تبنيها من قبل كثير مـــن الـــدول العـــربية لـــم يسهم بفاعلية جوهرية في تحسين مستوى الأداء الحكومي وإحداث التنمـــية الإداريـــة المنـــشودة. لقـــد أبـــرزت الـــتجارب العالمـــية لكثيـــر من دول العالم بان مـــواجهة الأعـــباء المتنامـــية لـــلإدارة الحكومـــية تـــتطلب في غالب الأمر إصلاحات جذرية تـــتعدى ربمـــا كثيـــر مـــن الحلـــول الهامـــشية التـــي تقـــدمها الاتجاهات والمداخل التقليدية. ونظـــرا لأهمـــية تلـــك المـــداخل غيـــر التقليدية التي يمكن للحكومات النظر إليها وتنفيذها في

الـوقت والمكـان المناسـبين، يمكـن اسـتعراض الاستراتيجيات والآليات التالية في تحديث وتطوير الإدارة الحكومية:

اولا: إعادة تجديد الحكومة:

يقـصد بفكـرة وممارسـة إعـادة اختـراع (تجديد الحكومة) إعادة النظر في وظائف الحكـومة والإدارة بـشكل جـذري، والـذي يعنـي إجراء إصلاحات أو تغييرات جذرية في وظائـف الجهـاز الإداري ووظائـف الحكـومة. لقـد ظهـر هذا المصطلح على يد كل من Gaebler and Obsorne فـي كـتابهما الـشهير (Reinventing Government) وقـد ظهـرت هـذه الاسـتراتيجية مـن عـدد من الافتراضات أهمها: ان الحكومة ضرورة حياة ولهـا مهمـة أساسـية لكـل المجـتمعات المتحـضرة، وان سـبب تراجع الأداء ليس مرده للعاملـين فـي الحكـومة بـل فـي الـنظام الإداري التقلـيدي السائد، وان نجاح أية حكومة يعتمد على الهدف الأسمى الذي تؤمن به والمتمثل في العدالة وتكافؤ الفرص.

الأدوار الجديدة للإدارة الحكومية في ظل مفهوم إعادة اختراع الحكومة:

يمكـن عـرض الافكـار والابـتكارات التـي جاء بها اوسبورن وجليبلر في كتابهما (Reinventing Government) ، والتـي تـشكل فـي مجملهـا الـسمات والخـصائص لـلإدارة الحكومـية فـي ظـل هـذا المفهوم المعاصر، وهو ما أطلق عليه نموذج اوسبورن والمكون مما يلي [5]:

1- حكـومة مـساندة: إن هـذا الـدور الجديـد لـلإدارة الحكومية يعني أنها تملك المراكب وتملـك تـسييرها أيـضا، ولكـن علـيها أن تتـرك مهمة التجديف لغيرها، والحكومات التـي تـستطيع أن تميـز بـين التحـريك (الإدارة)، والـتجديف (التـشغيل) يمكـنها الاسـتفادة مـن كـل مـن القطـاع الخاص والقطاع التطوعـي. وربما يمثل التخصيص (التخاصـية) احـد الحلـول الـناجحة لزيادة إنتاجية القطاعين العام والخاص، ويعملان، كـل حـسب دوره، فالقطـاع العـام يرسـم السياسة العامة ويحرك المراكب، بينما يقوم القطاع الخاص بتشغيلها وتسريعها.

2- حكـومة يملكهـا المجـتمع: بمعنـى أنهـا تعتمد على الآليات التنافسية لإيصال الخدمات. والحكـومة هـنا تعمـل علـى مـساندة الجهود غير الحكومية لتقديم الخدمات من خلال

منظمات ومؤسسات المجتمع المدني المختلفة، لأنها أكثر التزامنا تجاه مواطنيها وأكثر معرفة بمشكلاتها المحلية وأكثر مرونة وفعالية.

3- حكومة منافسة: تعني أنها تقدم الخدمات على أسس تنافسية، بحيث تستطيع المنافسة مع القطاع الخاص، وليس الهدف هو المفاضلة بين هذين القطاعين، بل إن الهدف هو منافسة وكسر الاحتكار أينما وجد، من منطلق أن المنافسة تسهم في تخفيض التكاليف، وترغم المحتكرين على الاستجابة لطلبات العملاء، وتشجيع التطوير والخلق والإبداع، كما تثير الغيرة ورفع الروح المعنوية لموظفي الحكومة.

4- حكومة ذات رسالة: تعبر الرسالة عن الغرض الذي من اجله وجدت المنظمة، وتهتم أساسا بالإجابة عن التساؤلات التالية:

أ- لماذا وجدت المنظمة؟

ب- ما هي طبيعة عملها؟

ج- من هم عملاؤها؟

د- ما هي القيم التي تحكم عمل المنظمة؟

إن الحكومات الموجهة برسالة هي أكثر كفاءة من الحكومات التي تعمل بموجب اللوائح والنظم الجامدة، وهي أكثر فعالية ومرونة، ويتطلب تحويل المنظمات الحكومية إلى منظمات ذات رسالة إلى إعادة هيكلتها، مع إزالة طبقات الصدأ القديمة، كما يتطلب هذا التحول ميزانية مرنة لا ميزانية جامدة، ميزانية يمكن أن تتجاوب مع الظروف المتغيرة.

5- إدارة حكومية بالنتائج: إن التركيز على النتائج يقلل من الحاجة إلى البيروقراطية والروتين، إن تبني ميزانية تعتمد على بنود الصرف الجامدة لا يشجع الدوائر الحكومية على الاهتمام بأهدافها الأساسية. إن هذا الدور يتطلب تطوير العديد من الأساليب الحكومية كمنح الحوافز لتحقيق أهداف أكثر مما يجب، واستحداث نظم لمكافأة فرق العمل بدلا من التحفيز الفردي، والتحول إلى إدارة النتائج وإدارة الجودة الشاملة.

6- حكومة تسعى لإرضاء المتعامين: إن العديد من الأجهزة والمصالح الحكومية لا تعرف بالضبط من هم عملاؤها، كما أن قليلا من الموظفين العاملين من يستخدم

كلمة عميل أو زبون، وربما يعود ذلك إلى أن تلك الأجهزة لا تحصل على مواردها مباشرة من عملائها، كما أنهم لا يرونهم أو يعرفونهم. من هذا المنطلق فان السمة الجديدة للحكومة هي حكومة تتصف بسرعة الاستجابة لاحتياجات وطلبات عملائها، حكومة يسيرها عملائها، وفي سبيل تحقيق ذلك فان الهيئات الحكومية بحاجة إلى التقرب من عملاءها والاستماع لهم من خلال العديد من وسائل الاتصال (استطلاعات الرأي، المتابعة، الاتصال المباشر، تقارير الاتصال، مجالس العملاء، مجموعات التركيز، البريد الالكتروني، خدمات تدريب العملاء، صناديق الاقتراحات أو الشكاوى).

7- حكومة إدارة أعمال: إن هذه السمة تعني أن يفكر الموظفون الحكوميون بطريقة وعقلية رجال الأعمال. إن الحكومة التي تعمل بهذه الصفة يمكنها تحقيق إيرادات تفوق نفقاتها إذا أمكنها استثمار ما لديها من موارد. لقد كلف اولمبياد مونتريال كندا عام 1985 مليار دولار، ولكن لجنة اولمبياد لوس انجلوس نجحت في عدم تحميل الخزانة الأمريكية دولارا واحدا، بل حققت أرباحا بلغت 225 مليون دولار، يمكن للكثير من البلديات تحقيق عائدات كبيرة وهي تقوم بأعمالها، فبلدية ميلووكي تقوم بتحويل 60 ألف طن من مخلفات الصرف الصحي إلى أسمدة تحقق دخلا يزيد على 5ر7 مليون دولا سنويا. إن الديون الحكومية تصبح مصدر تكاليف باهضة للشعوب، فالحكومة التي تستدين تشبه الشركة التي تستدين.

8- حكومة لا مركزية: نظرا للتطور الهائل في مجال المعلوماتية وطرق الاتصال الحديثة، وزيادة مستوى تعليم الموارد البشرية، فانه التوجه إلى اللامركزية والتخلص من المركزية أصبح أمرا سهل المنال والتحقق، وهذه السمة تعني التحول من " الهيراركية" إلى المشاركة بروح الفريق.

9- الميزة النسبية لكل قطاع من قطاعات الدولة: يتميز كل قطاع من قطاعات الدولة بمزايا وخصائص تجعله أكثر قدرة على تحقيق وإنجاز بعض المهام التي قد لا يفلح في تحقيقها القطاع الآخر، وهذه السمة تؤمن بالفروق بين القطاعات، وتؤمن بالمهام التي تناسب كل قطاع.

من ميزات القطاع العام: الاستقرار، الموضوعية وعدم المحاباة، والقوة والشمول، لذا فان المهام التالية تناسبه مثل: وضع السياسات العامة، التشريع وسن القوانين، تحقيق المساواة، منع التمييز العنصري، منع الاستغلال والاحتكار، توثيق الروابط الاجتماعية، والأمن.

أما القطاع الخاص: فيتميز بسرعة الاستجابة للمتغيرات، القدرة على الابتكار، تكرار النجاح ونبذ التجارب الفاشلة، المخاطرة، الخبرة المهنية والقدرة على خلق راس المال، من هنا فان الأعمال والمهام التالية تناسبه أكثر: المهام الاقتصادية، المهام الاستشارية، تحقيق الربح، وتحقيق الاكتفاء الذاتي.

أما القطاع التطوعي: فيتميز بالقدرة على التعامل مع الأقليات، والالتزام والتعاطف والقدرة على خلق الثقة، والحل الاجتماعي للمشكلات، مما يجعل المهام التالية أكثر مناسبة له: المهام الاجتماعية، المهام ذات الربحية القليلة، خدمة للمجتمع المحلي، تعزيز روح المسئولية لدى الأفراد، والعمل على إسعاد الآخرين.

10- حكومة عينها على السوق: إن الحكومة الجديدة تهتم بالأخذ باعتبارات السوق في كل نشاط تقوم به، لان الاتجاه نحو الاهتمام بعوامل السوق يحقق مزايا كبيرة، فهي تؤدي إلى اللامركزية والمنافسة، وتتيح للناس حرية الاختيار واتخاذ القرارات وتربط الأداء بالنتائج

مبررات التوجه لتبني لله إعادة اختراع الحكومةلله:

لقد اشرنا سابقا إلى تاريخ فكرة إعادة اختراع الحكومة، وتوجهات بعض الدول المتقدمة في تبني خصائصها وميزاتها، وفي ظل هذا السياق لابد من توضيح أن هناك مبررات عديدة أدت إلى التفكير في تبني منهج " إعادة اختراع الحكومة"، والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:

1- تخفيف أعباء الحكومة والإدارة العامة ومنح القطاع الخاص دورا اكبر.

وتقف وراء حركة التحول نحو القطاع الخاص (التخاصية) عدة اعتبارات وأهداف من أهمها:

- تخفيض حجم القطاع العام وكسر احتكاره وتقليل البيروقراطية.

- تخفيف الأعباء المالية والإدارية عن كاهل الحكومة.
- تنشيط المنافسة وتطوير الكفاءة وزيادة الإنتاجية.
- تنمية وتوسيع قاعدة الملكية الخاصة والاستثمار الخاص لزيادة معدلات النمو الاستثماري.
- إطلاق المبادرات الفردية والاستفادة بكل الطاقات لصالح المجتمع ككل.

2- رفع كفاءة إيصال الخدمات العامة:

إن فكرة "إعادة اختراع الحكومة" يتطلب إعادة التفكير في رفع كفاءة إيصال الخدمات العامة بأساليب غير تقليدية، ويمكن أن يتمثل ذلك بما يلي:

أ- السماح للقطاع الخاص بالدخول كمنافس في المشروعات الحكومية.

ب- عقود الإدارة Management Contract.

ج- تكوين وحدات لها طابع الشركات المساهمة، لتقديم بعض الخدمات الحكومية.

د- تشجيع الأهالي لإنشاء جمعيات أهلية.

ه- تمكين المواطن Citizen Empowerment.

3- مشاركة رجال الأعمال:

إن فلسفة أو منهجية إعادة اختراع الحكومة تتمسك بضرورة اشراك رجال الأعمال في رسم السياسة العامة للإدارات الحكومية، سواء من خلال مشاركتهم بلجان وضع السياسات أو بشكل استشاري عند الحاجة لاتخاذ قرارات تتطلب أرائهم.

ثانيا: *استراتيجية تطوير وتحسين الخدمات*:

تنشأ هذه الاستراتيجية أساسا بدافعين هما: التنافس مع المنظمات الأخرى وبفعل مشكلة حقيقية تهدد المنظمة، والرغبة في ضمان التفوق (التميز) في الأداء. ومعنى ذلك أن الدافع وراء عملية التحسين قد لا تكون مشكلات حقيقية أو تهديدات تواجهها المنظمة، وإنما رغبة المنظمة في تبني استراتيجية تعطيها ميزة تفضيلية.

ويبرز سؤال رئيس وهو ما هي المداخل التي تضمن تبني فعال لهذه الاستراتيجية، والجواب أن تلك المداخل تتمثل بما يلي:

1- تحسين الخدمات إقتداء بالنماذج الرائدةImproved Through Benchmarking.

2- تحسين الخدمات بناء على رغبات واقتراحات متلقي الخدمة Improvement Through Customer Voices والتي يمكن التعرف عليها من خلال الاستمارات الموزعة.

3- تطوير خدمات جديدة Quality Improvement

ولعل اغلب هذه الخدمات الجديدة تكون وليدة أعمال وجهود مستمرة لفرق عمل تسمى (فرق تطوير الخدمات أو المنتجات) أو (حلقات الجودة) أو (لجان تطوير الأفكار). ومن الجدير بالذكر أن أكثر الطرق التي نادت بضرورة تحسين المنتجات والخدمات وتطويرها هي منهج إدارة الجودة الشاملة TQM، منهج كايزن Kaizan ، ومنهج Benchmarking.

ثالثا: الاهتمام *الناجح* بالمستفيد (*العميل*).

يقصد بالاهتمام الناجح بالعميل تركيز كافة الجهود وتوجيه الموارد اللازمة التي تضمن إسعاد العميل أو المستفيد وتلبية طلباته وتطلعاته، إضافة إلى تقديم الخدمة بطريقة صحيحة من المرة الأولى وتحسينها في المستقبل، فالاهتمام الناجح بالعميل هي استراتيجية جديدة تفوق مفهوم الاهتمام بالعميل، إذ أن الاهتمام بالعميل هو هدف لدى اغلب المؤسسات، بل إننا نجد هذا المصطلح واضحا في رسالة العديد منها. ولكن مفهوم هذه الاستراتيجية يتعدى العناية بالعملاء إلى العناية الناجحة بهم والتي تعني:

- مقارنة ما تقدمه المنظمة للعملاء في مجال معين مع ما يقدمه الآخرون.
- مقارنة ما تقدمه المنظمة لعملائها في مجال معين مقارنة بطلباتهم ورغباتهم.
- التأكد من مستوى رضا العملاء أو المستفيدون عن المنظمة وعن الخدمات المقدمة لهم.
- البرامج المتكاملة للخدمة المقدمة للعملاء على مستوى المنظمة ومدى نجاح جميع الوحدات في الاهتمام بالعملاء.

نطاق *استراتيجيات* تحديث وتطوير الإدارة *الحكومية*: خيار *الدول العربية*:

لان الاستراتيجية تتعلق بالأهداف الكلية الحرجة وكذلك بالمسارات الكلية الموصلة إليها فان تحديد المتغيرات المحورية التي تتكون منها بدائل الاستراتيجيات

تعتبـر نقطـة بـدء مهمـة. وفـي هـذا الإطـار يمكـن التمييز بين استراتيجيات الإصلاح الإداري من حيث نطاق أو درجة شمول الإصلاح، وفق معيارين هما [6]:

المعيار الأول:

درجـة احـتواء جهـود وبـرامج الـتحديث والتطويـر للعناصـر المحـددة لأداء المـنظمات العامـة، فقـد تركـز اسـتراتيجية الـتحديث علـى عنـصر واحد أو اثنين مثل تطويـر الهـياكل التنظيمـية وتهمـل نظـم الـرواتب والحوافـز وقـياس الأداء المؤسـسي والفـردي. أو تـشتمل اسـتراتيجية الـتحديث والتطويـر علـى مختلف العناصر والعوامل الرئيسة التي تصب في فعالية الأداء.

المعيار الثاني:

درجـة شـمول الـتحديث والتطويـر لمـنظمات وقطاعـات الجهـاز الحكومي. فقد ينـصرف الـتحديث والتطويـر إلـى عـدد محـدود من المنظمات أو قد يشتمل على كل أو معظم المنظمات العامة في الجهاز الحكومي.

وبـناء علـى المعـيارين أعـلاه يمكـن التمييـز بين أربعة بدائل استراتيجية لنطاق التحديث والتطوير، كما تبين المصفوفة التالية:

مصفوفة نطاق استراتيجيات التحديث والتطوير

عناصر التحديث والتطوير / المنظمات المستهدفة	عدد محدود من العناصر	اغلب العناصر
عدد محدود من المنظمات العامة	استراتيجية تحديث وتطوير جزئي	استراتيجية تحديث وتطوير قطاعي
كل أو اغلب المنظمات العامة	استراتيجية تحديث وتطوير أفقي	استراتيجية تحديث وتطوير شامل

يتـضح مـن المـصفوفة أعـلاه ان هـناك أربعـة اسـتراتيجيات (بـدائل) يمكـن لـلإدارات الحكومـية فـي الـدول العـربية تبنـيها كل حسب ظروفها الإدارية والاقتصادية والسياسية، وتتمثل بما يلي:

1- اسـتراتيجية تحـديث جزئـي: تمـثل هـذه الاسـتراتيجية جهود التطوير الإداري التي تنصب على قلة من العناصر ويختار للتطوير فيها عدد محدود من المنظمات.

2- استراتيجية التطوير والتحديث الأفقي: تمثل هذه الاستراتيجية جهود التحديث الإداري التي تنصب على قلة من العناصر المكونة للنظام الإداري لكن بالتطبيق على كل أو اغلب المنظمات العامة.

3- استراتيجية التحديث والتطوير القطاعي: تنتقي هذه الاستراتيجية عدد محدود من المنظمات الحكومية وتركز على متطلبات التطوير لرفع فعالية أدائها.

4- استراتيجية التحديث الشامل: تمثل استراتيجية الإصلاح الشامل تحديث وتطوير مختلف العناصر الحرجة للأنظمة والممارسات الإدارية وذلك في كل أو اغلب قطاعات ومنظمات الجهاز الحكومي.

تعتبر الاستراتيجية الأولى (الجزئي) من الاستراتيجيات المعاصرة، وغالبا ما تتبع جهود التحديث من داخل المنظمة في ظل غياب أو ضعف ضغوط التطوير أو الرقابة من قبل جهات خارجية. ففي ظل هذه الاستراتيجية قد يتم تحديث نظم المعلومات أو تبسيط الإجراءات، إلا ان هذه الجهود ليس بالضرورة أن تنعكس على مؤشرات فعالية الاستخدام والأداء.

ان من أهم دوافع تبني الاستراتيجية الثانية (الأفقي) شعور القيادات السياسية أو القيادات العليا للأجهزة الحكومية أو بعض الأجهزة الرقابية بأن جانبا معينا من النظام الإداري يعاني من قصور شديد أو ان أوضاعه قد تدهورت بما يقتضي علاجا أفقيا عاما.

تعتبر الاستراتيجية الثالثة (القطاعي) نموذجا مصغرا للتطوير والتحديث المتكامل في النظام الإداري للجهاز الحكومي ككل، ويمكن بالتالي ان يكون تطبيق هذه الاستراتيجية تمهيدا لتطوير شامل أو تطبيقه على مراحل. ان فرصة نجاح هذه الاستراتيجية يعتبر اكبر بالمقارنة بالاستراتيجيات الأخرى، وإذا استخدمت لأغراض التجريب أو كمرحلة لاستراتيجية الإصلاح الشامل فإنها تكتسب مزايا إضافية تجعلها عاملا من عوامل نجاح الاستراتيجية الشاملة.

وفي سياق وإطار هذه الاستراتيجية فان ملامح تطبيقها تبدو واضحة المعالم في ممارسات التحديث والتطوير التي تقوم بها الحكومة الأردنية بمبادرة ودعم شخصي من الملك (رئيس السلطة التنفيذية). لقد أعلن رئيس الدولة عام 2008 بأنه

عام الإسكان من منطلق الأهداف الوطنية الرامية إلى توفير سكن كريم للمواطنين. وتتابعت المبادرات وبدء فعلا بإنجاز بناء مشاريع إسكانية لقطاعات كثيرة من الناس من ذوي الدخل المحدود. ومن ذات الحرص فقد أعلن الملك بان عام 2009 عام التركيز على القطاع الزراعي للتأكيد على ان التنمية الشاملة لا تتم في قطاع على حساب قطاع آخر أو مجال دون غيره. حيث أن التركيز ساعد في التغلب على كثير من التحديات التي تواجهها الدولة وتخفف من أثارها. ان مثل هذه المبادرات سوف تعزز في المحصلة النهائية المزايا الإضافية التي تجعلها عاملا من عوامل نجاح الاستراتيجية الشاملة.

والاستراتيجية الرابعة (التحديث الشامل) تمثل جهود التطوير التي تطال مختلف العناصر الحرجة للأنظمة والممارسات الإدارية، وذلك في كل أو اغلب المنظمات. إن نجاح هذه الاستراتيجية رهنا بالدعم السياسي وتوافر المقومات المجتمعية الكلية. كما انها تتطلب تغييرا وتصحيحا في توازنات القوى بين المؤسسات والسلطات في المجتمع. من هنا فان فرص نجاحها تكون أقوى عندما تكون العوامل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية مواتيه.

صحيح ان كثير من الدول العربية قد مارست بشكل أو بآخر الاستراتيجية الأولى إلا ان هناك عدد قليل من الدول العربية التي طبقت استراتيجية التحديث القطاعي وان هناك تجارب محدودة جدا في ممارسة وتطبيق الإصلاح الشامل.

ان خيار أي دولة عربية في تبني أي من الاستراتيجيات الأربع أعلاه يعتمد بصورة أساسية على المعايير والعوامل التالية:

- مستوى التحديث والتطوير الموازي في الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة.
- مدى دعم القيادات السياسية لجهود التطوير والتحديث.
- نوع التخطيط الذي تتبناه الدولة.
- مدى توافر الدعم المالي والفني لجهود الإصلاح والتحديث.
- فلسفة الإدارة الحكومية واتجاهاتها نحو التحديث والتطوير.

الخلاصة:

لم تعد مسالة التحديث والتطوير للإدارة الحكومية ومنظماتها العامة قضية منظمة واحدة او جهد فردي بل باتت مطلبا وطنيا بفعل التحديات الداخلية والخارجية التي تواجه كل دولة عربية. صحيح ان الدول العربية قد خطت خطوات متزايدة في تبني إصلاحات جزئية في سبيل تحديث وتطوير المنظمات العامة، إلا أن تلك الجهود والمداخل لم تسهم بفاعلية جوهرية في تحسين مستوى الأداء الحكومي وإحداث التنمية الإدارية المنشودة.

ان حجم المشكلات التي تواجه الإدارة الحكومية في الوطن العربي ومحدودية نجاحات المداخل التقليدية في التحديث والتطوير، أبرزت أهمية التوجه نحو إصلاحات جذرية وضرورة تبني مداخل غير تقليدية تتعدى الحلول الهامشية، ولعل التجارب العالمية لكثير من دول العالم التي تبنت هذه المداخل الحديثة ونجاحاتها تحتم على الدول العربية الولوج في تلك الجهود لتحقيق الغايات المنشودة.

ان إدارة التحديث والتطوير عملية منهجية تتطلب التعرف والوقوف على مفاهيم وممارسات إدارة التغيير وإبراز أهم المداخل الحديثة مثل إعادة تجديد الحكومة، وتحسين الخدمات والاهتمام الناجح بالعميل. ويبقى السؤال المطروح ما هي الاستراتيجية الوطنية التي يمكن ان تتبناها الدولة؟ للإجابة على هذا التساؤل تطرح الورقة أربعة بدائل (جزئي، أفقي، قطاعي، وشامل) وتضع ايجابيات وسلبيات كل بديل وما هي العوامل الرئيسة التي تحدد خيار الدولة في تبني أي من هذه الاستراتيجيات.

قائمة المراجع:

1- عـبد الله علـيان، إعـادة البـناء والهـيكلة، معهـد التدريب الوطني، عمان، ورقة غير منشورة، تموز 2005.

2- سـيد هـواري، مـنظمة القـرن الـ 21 (منهج تطوير الشركات والمؤسسات للعبور إلى القرن الـ 21)، عين شمس، القاهرة، 1999.

3- محمـد الطعامـنه، الإدارة الحكومـية فـي الأردن: الواقـع ومتطلبات التطوير، داينمك، القاهرة، 2004.

4- ----------- ، إدارة التغييـر، معهـد الـتدريب الوطنـي،عمان، ورقـة غيـر منشورة، 2007.

5- عطـية أفـندي، الإدارة العامـة – إطـار نظـري – مـداخل للتطوير و قضايا هامة في الممارسة، جامعة القاهرة، 2002.

6- احمـد صـقر عاشـور، إصـلاح الإدارة الحكومـية، المـنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 1995.